



Dispositifs publics et régimes d'action collective en matière de risques de l'emploi et du travail

Eric Verdier

► To cite this version:

Eric Verdier. Dispositifs publics et régimes d'action collective en matière de risques de l'emploi et du travail. XIe Journées internationales de Sociologie du travail (JIST) "Restructurations productives, précarisation, valeurs", Jun 2007, Londres, France. halshs-00436566

HAL Id: halshs-00436566

<https://shs.hal.science/halshs-00436566>

Submitted on 27 Nov 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Dispositifs publics et régimes d'action collective en matière de risques de l'emploi et du travail

Eric Verdier (Cnrs, Lest, Aix en Provence, eric.verdier@univmed.fr)

Résumé : Les risques de l'emploi et du travail suscitent des modalités d'action collective qui relèvent de principes d'action fortement différenciés, notamment au niveau territorial. Ces régimes mobilisent des configurations d'acteurs et des ressources qui leur sont propres. Les fondements de la légitimité des règles sont très sensiblement modifiés

Mots clés : action publique - risques – relations professionnelles - régulation

Alors même que l'emploi (salarié) est une forme institutionnelle qui a pour effet de limiter l'exposition aux risques de l'acteur subordonné de la relation de travail (Morin, 2000), la résurgence de la problématique du risque appliquée à l'emploi (voir Ewald, Kessler, 1999) est symptomatique de l'affaiblissement du statut salarial (Ramaux, 2003). Le retrait des régulations antérieures, même s'il n'est encore que partiel, engendre évidemment de nouvelles incertitudes mais dans le même temps, ouvre aux acteurs sociaux des espaces d'intervention en vue d'inventer de nouvelles formes de réponses aux risques du travail ou, plus simplement, de réformer les dispositifs existants. Cette contribution s'appuie sur une recherche sur les « relations professionnelles et l'action publique face aux risques de l'emploi et du travail »¹. La démarche adoptée a consisté à confronter des scènes nationales « classiques » du débat social à des dispositifs d'action collective émergeant sur des scènes territoriales : sept terrains ont ainsi été étudiés². Elle s'est attachée à saisir la régulation comme le produit des dynamiques de coopération - et parfois de concurrence - entre différents acteurs et niveaux d'organisation en vue d'identifier des régimes d'action collective qui mobilisent des principes politiques et des règles fortement différenciés (I). Chacun de ces régimes fait ensuite l'objet d'une analyse spécifique (II à VI).

1. La pluralité des régimes d'action collective en matière de risques du travail et de l'emploi

L'approche proposée consiste à typer les finalités de l'action collective attachées à différentes conceptions du « bien commun » (voir Thévenot, 2006). Ces régimes d'action s'appuient sur des principes qui soutiennent la prise en charge des risques de l'emploi et du travail par des configurations diversifiées d'acteurs publics et privés. Ils sont équipés par des règles qui identifient des responsabilités et cadrent des modes opératoires. Cette typologie repart de celle développée par Salais (1998) en terme de conventions de l'Etat (« état situé », « état extérieur », « état absent »).

Les règles produites peuvent emprunter aux formalismes « classiques » des relations professionnelles (accords collectifs) ou à des formules « contractuelles » relevant davantage

¹ Coordonnée par Olivier Mériaux (Cerat) et Eric Verdier (Lest), le rapport (versions complète et résumée) est téléchargeable à partir du lien <http://halshs.ccsd.cnrs.fr/halshs-00077806>

² Sept « chantiers », eux-mêmes souvent constitués de plusieurs études de cas, ont été retenus :

1. La réforme du système de formation professionnelle : l'étude porte ici sur l'Accord National Interprofessionnel de 2003 et sa « transcription » dans la loi du 4 mai 2004 d'une part ; sur la déclinaison de l'accord et de la loi dans 4 accords de branches d'autre part (BTP, Hôtellerie-Restauration, Assurance, Hôpitaux privés). 2. Les accords tripartites de branches en région PACA (BTP, Hôtellerie-Restauration) signés par l'Etat, le conseil régional et des professions. 3. Les Programmes Intégrés Territoriaux (PIT) de l'AGEFOS-PME au Lioran et à Sablé-sur-Sarthe 4. La Maison du Travail Saisonnier (MTS) du Cap d'Agde 5. Les Groupements d'employeurs en Rhône-Alpes (GE) 6. La Ciotat ; territoires en reconversion et zones d'entreprises 7. Les Réseaux de Veille et de Prévention des risques professionnels en PACA

de la « soft law » (chartes de bonne conduite) ou à des instruments de l'action publique « négociée » (du type « contrats d'objectifs » entre régions, état et organisations professionnelles. Au total, ces régimes sont indissociables de différentes dimensions qu'ils intègrent comme autant de registres constitutifs (voir Verdier, 2006) :

- Le principe d'action dominant renvoie à une conception de ce qu'il convient de faire pour développer une action collective efficace et légitime en matière d'emploi et de travail (voir Boltanski et Thévenot 1991) : protéger, favoriser des « transactions honnêtes », construire l'attractivité des espaces de référence, définir un intérêt collectif et partagé qui favorise les projets, offrir un cadre pertinent pour des opportunités individuelles ... Il est bien évident que l'affichage de tel principe ou de telle conception pourra sous-tendre un comportement stratégique d'endiguement, de fermeture ou d'enrôlement de « rivaux-associés » (Gaudin, 1995)

Tableau 1 / Régimes d'action collective et risques de l'emploi et du travail

Types d'action collective	Tutélaire	Régulatoire	Entrepreneuriale	Facilitatrice	Opportuniste
Nature des risques	Absence de couverture sociale Mise en danger de la santé Concurrence déloyale	Déséquilibre manifeste des responsabilités et des droits Exit des individus	Indisponibilité immédiate des qualifications Insuffisance des infrastructures publiques	Déficit structurel des ressources humaines Risques Catégoriels	Déficit quantitatif d'emplois et d'activités
Configuration d'acteurs	Tripartisme volontaire (<i>auto-exclusion</i>)	Tripartisme et Rôle clé des élus	Partenaires privés vs Agences publiques de dvpt	Réseaux d'acteurs diversifiés	Lobbying
Nature et objet des Relations professionnelles	Faible institutionnalisation Pragmatisme <i>Re-légitimer la loi</i> par la « soft law »	Dialogue social et définition de services effectifs	Rôle supplétif ou mineur	Détermination de règles procédurales	Absence au niveau collectif
Niveau d'intervention privilégié	Application locale de principes généraux (<i>circonscrire pour « obliger »</i>)	Local et/ou Sectoriel (subsidiarité)	Définition d'un espace d'action circonscrit	Sectoriel et/ou multi-niveaux	Local (privilèges de zone)
Mode d'identification des risques	Constats empiriques Plaintes Mise en danger flagrante	Experts publics Enquêtes statistiques ad hoc	Consultants Enquêtes ad hoc Prospective	Observatoires Permanents : Populations à risque Prospective	Constats empiriques

Instruments de prévention	<i>Adhésion</i> à une charte de bonnes pratiques Information sur le(s) droit(s) et les devoirs	Guide méthodologique Formalisé <i>Construire un marché</i>	Dégager des opportunités de marché Diversification des activités Attractivité	Construire des marchés du travail adaptés Equiper les trajectoires	Diminuer les coûts
Instruments de couverture des risques	Sanctions : <i>identifier pour exclure</i>	Activation du rapport salarial	Incitations Publiques	Mutualisation des ressources Transférabilité des droits	Equipements collectifs de base et logistiques
Instruments de gestion des risques	Police du travail Responsabilité pénale et civile de l'employeur	Retours d'expériences	Cercles décisionnels et forums de débats	Délibération collective Régulière	Soutenir l'implantation rapide de nouvelles entreprises
Indicateurs de succès	Diminution des conflits en justice	Usage précautionneux de la main d'oeuvre	Création d'emplois qualifiés	Attractivité Compétitivité développement des compétences	Densité des emplois et des activités
Principe d'action	Assurer la protection minimale des personnes	Favoriser des transactions « honnêtes »	Soutenir la création de valeur et l'attractivité	Intérêt collectif à agir, soutien des projets locaux et individuels	Offrir des opportunités aux employeurs

- La « matrice » des risques renvoie aux enjeux clés à partir desquels vont se positionner les différents acteurs (Pivot et Rychen, 2002): atteinte à l'intégrité des personnes, déséquilibre manifeste des responsabilités à l'égard de l'emploi (entre sous-traitants et donneurs d'ordre par exemple) , compétitivité (territoriale) menacée, déficit qualitatif en ressources humaines ou à l'inverse pertes d'emplois peu qualifiés.
- Toujours multi-niveaux, l'action collective distribue les rôles entre personnes publiques et privées, entre pouvoirs de différents niveaux, depuis le territoire circonscrit à une zone d'emploi jusqu'au Fonds social européen (Massardier, 2003).
- En matière de relations professionnelles, la négociation collective et le dialogue social – notamment au niveau territorial - tiennent des places très variables d'un dispositif à l'autre dans la définition des règles du jeu (voir Duclos, Mériaux, 2005)³
- Les modalités d'identification, de prévention, de couverture et de gestion des risques varient en conséquence de ces diverses coordonnées (Rychen et Pivot, 2002).

³ Là où la négociation collective vise une production normative dans le cadre défini par la loi, le dialogue social territorial est avant tout l'instrument d'une action collective orientée vers la production d'un bien commun «situé » ou la résolution d'un problème localisé.

Dans la pratique, le déploiement d'un dispositif d'action collective peut mobiliser différents régimes même si l'un d'entre eux prédomine. Mais cette articulation est susceptible d'évoluer au cours du temps en fonction des mutations de l'environnement et des dynamiques endogènes liées aux interprétations développées en situation par les acteurs.

2. Une action collective tutélaire : protéger l'intégrité des personnes

Le principe fondateur de l'action collective tutélaire tient à l'identification partagée de défaillances de la réglementation nationale, notamment en ce qu'elle définit des normes juridiques destinées à assurer la protection des biens et des personnes. La sécurité et l'intégrité des personnes, physiques au premier chef, mais aussi morales, est ainsi en jeu. Risques de l'emploi et risques professionnels sont étroitement entremêlés au point de mettre en jeu la sécurité physique et psychique des personnes prisonnières de ces segments si particuliers du marché du travail (par exemple, pour les saisonniers du Cap d'Agde, main d'œuvre dormant sur les plages à l'issue de journées d'une excessive longueur, parfois sans contrat de travail). Ces pratiques mettent en cause la viabilité des entreprises respectueuses de la législation qui subissent une concurrence déloyale.

L'inspecteur du travail comme acteur garant ou comment articuler contrôle public et auto-réglementation

Le rappel au règlement, l'activité habituelle de l'inspection du travail ou encore l'invocation civique de la nécessité d'intégrer dans l'emploi des personnes en difficulté se révèlent impuissantes, en tout cas insuffisantes pour contrebattre les comportements opportunistes qui reportent sur l'individu, les concurrents et plus largement la collectivité les risques économiques et sociaux attachés à la relation d'emploi : pas d'ouverture de droits à la protection sociale, en tout cas pas à la hauteur du travail effectivement réalisé, pertes de cotisations pour les assurances sociales, détournement de clientèle au détriment des employeurs respectueux des textes, jugements discriminatoires sur les compétences de certaines personnes ou catégories etc ... Le cas du travail dissimulé dans la restauration et en particulier dans les activités saisonnières est emblématique de ces situations.

Compte tenu de l'urgence et de la gravité des enjeux, l'identification des risques mobilise en premier lieu l'expérience des acteurs. La *Maison du travail saisonnier du Cap d'Agde* a commencé à agir sans disposer d'enquêtes directes sur les réalités de ce travail, ne serait-ce que d'un point de vue qualitatif. La gravité des problèmes, attestée par les démarches entreprises par des saisonniers auprès des syndicats et des services de l'Etat, avait largement contribué à placer la moralisation des activités saisonnières au premier rang des préoccupations de la Conférence régionale du travail – rencontre officieuse entre partenaires volontaires organisée par l'administration du travail –.

L'écho donné à cette approche directe de risques avérés pour les saisonniers a été d'autant plus fort qu'elle rencontrait des intérêts économiques constitués autour de la lutte contre la concurrence déloyale subie par les petits employeurs « vertueux » ; il est d'ailleurs significatif que l'UPA (Union Professionnelle des Artisans) ait été l'organisation patronale la plus mobilisée par ce dossier et qu'elle ait souligné régulièrement les carences de la réglementation (qui n'exige par exemple aucune condition de qualification pour ouvrir un restaurant).

Légitimation croisée : respect de la loi versus visibilité des organisations professionnelles

Pour l'essentiel, la prévention des risques de l'emploi consiste à reprendre les dispositions du code du travail dans des contrats d'action publique (lutte contre le travail dissimulé dans les Alpes Maritimes) ou encore dans des chartes (cas du travail saisonnier dans l'Hérault). En soi la portée juridique de cette « soft law » est faible puisque pré-existent des obligations légales. Mais l'ampleur de leur contournement témoigne de la profondeur d'une crise de légitimité des règles fondatrices de la relation d'emploi. Re-formuler les normes juridiques et

en inscrire la mise en œuvre dans des dispositifs d'action spécifiques et partenariaux s'affichent comme un processus de ré-armement de ces normes afin d'en réactiver l'effectivité et en amont une légitimité dont les organisations patronales cherchent à bénéficier par la même occasion.

Cette construction d'initiative locale repose en premier lieu sur l'engagement volontaire des acteurs. C'est la raison pour laquelle la participation à ce type d'action s'avère être indécis : ainsi la CGT n'a pas participé à la première phase, fondatrice, de la maison du travail saisonnier, y voyant le risque d'un affaiblissement des règles législatives. Elle n'a rejoint le dispositif que dans un second temps, dès lors que ce dernier avait fait la preuve de son intérêt aux yeux des travailleurs saisonniers et que l'institutionnalisation du dispositif risquait de lui fermer l'accès aux négociations à venir.

Un intérêt général territorial constamment menacé par l'opportunisme de certains acteurs

De la capacité à mobiliser un nombre significatif de chefs d'entreprise dépend le sens du déploiement d'une « police économique et sociale » à même de sanctionner d'une manière visible de tous dans le territoire d'action, par exemple les quais du Cap d'Agde, les manquements à la loi. Cette police s'appuie à titre principal sur une intervention de l'inspection du travail rendue d'autant plus légitime qu'elle est fortement soutenue par la communauté de communes, garante de l'intérêt général territorial. Mais cette légitimité relève aussi d'une capacité de signalement des parties prenantes « contractuelles » : de la part des salariés et de leurs représentants pour qu'ils puissent saisir les autorités publiques sans s'exposer à la mésaventure assez répandue du classement sans suite ; mais aussi de la part des représentants des employeurs pour qu'ils contribuent à discipliner les comportements de leurs mandants en faisant ressortir les risques judiciaires d'une mise en cause de leur responsabilité pénale. Il s'agit en quelque sorte de publiciser les problèmes pour en diminuer l'incidence.

D'ailleurs l'un des principaux indicateurs de l'efficacité de l'action publique tient à la baisse des actions devant les prud'hommes du ressort territorial. Il reste que toutes les parties prenantes n'ont pas intérêt à soutenir ce dispositif. C'est le cas évidemment de petits employeurs dont les entreprises peuvent avoir une existence limitée à une seule saison, quitte à réapparaître ailleurs et/ou sous une autre identité commerciale l'année suivante. La contrebattre nécessite de circonscrire le théâtre d'action - en l'occurrence, l'activité touristique au Cap d'Agde - pour mieux prévenir les risques tant pour les employeurs que pour les salariés. Cette délimitation volontaire semble s'imposer comme une condition de l'efficacité, à rebours de dispositifs légaux à portée générale dont la mise en œuvre n'est que partiellement et difficilement relayée localement. En terme de trajectoire institutionnelle, la qualité des apprentissages collectifs conditionne le passage vers un autre régime d'action collective, que l'on qualifie de « régulateur ».

3. L'action collective régulateur : réduire les asymétries sur le marché du travail

Dans ce cas de figure, il s'agit de remédier aux effets négatifs, pour les individus mais aussi pour les collectivités territoriales ou professionnelles des asymétries excessives de ressources, de pouvoirs et de connaissances ou encore, d'assurer un cadre honnête et transparent aux transactions entre protagonistes de la relation salariale : le but est alors de limiter les externalités négatives liées à la mauvaise qualité des prestations et des conditions de travail, en terme d'atteinte à la santé ou de perte d'emplois liées à une compétitivité insuffisante.

Sous l'égide des élus locaux : favoriser des engagements réciproques dans le cadre d'un projet territorial de développement

C'est dans cette perspective que la Maison du Travail saisonnier d'Agde s'est efforcée d'assurer, bien en amont de la saison, une rencontre en offre et demande de travail, de telle

sorte que les transactions puissent se faire dans la clarté et dans la recherche de qualité des prestations de service, par exemple par l'entremise d'un recours à la formation pour améliorer les qualifications et par l'attractivité des services rendus.

Cette action collective régulatoire s'apparente au jeu classique des relations professionnelles, en ce sens qu'employeurs et représentation des salariés confrontent régulièrement leurs points de vue sur les objets en discussion – travail saisonnier, risques professionnels – ; en affrontant des problèmes très concrets, ils tentent ainsi de (re)construire leur légitimité à l'égard de leurs mandants potentiels. Mais dans le même mouvement, elle se distingue nettement des formes habituelles de la négociation sociale :

- Pas de passage par les scènes institutionnalisées classiques, pas de conclusion d'accords formels juridiquement opposables mais plutôt la mise à disposition de ressources opérationnelles (des services et des conseils aux saisonniers et à leurs employeurs sous la forme, par exemple, d'une bourse des emplois) ou susceptibles de cadrer l'action à venir (guide méthodologique de prévention des risques professionnels dans l'hôtellerie et la réparation automobile des Alpes Maritimes);
- Forte implication des élus comme garants politiques du bien commun local ou territorial (dans le cas de la maison du travail saisonnier)
- Enfin décloisonnement des différents canaux d'intervention publics : traiter ensemble l'accès à l'emploi, les rémunérations, la protection sociale, l'accès à des services collectifs (tel que le logement) etc ...

Connaître les protagonistes pour leur permettre de mieux échanger

Cette recherche de qualité du travail passe par une explicitation des situations professionnelles et des pratiques managériales et conduit à mettre en place des enquêtes ad hoc dans le but d'apprécier les caractéristiques socio-démographiques des saisonniers, la récurrence des passages par cette forme d'activité, les identités socio-professionnelles des personnes, les stratégies d'usage des employeurs ... Ainsi mieux connaître, c'est aussi prendre en compte « ce qui n'est pas contractuel dans le contrat » de travail (Lallement, Mériaux, 1998).

En outre, le fait de pouvoir bénéficier d'informations et de conseils apporte aux salariés une ressource cognitive et juridique qui limite l'asymétrie, souvent excessive, entre employeurs et travailleurs. Plus largement, le parrainage par les élus locaux de la maison du travail saisonnier a permis d'ouvrir le dossier difficile du logement des saisonniers. Diverses solutions ont été envisagées, certaines ont commencé à être mises en œuvre, telle que la construction de logements dédiés à cette main d'œuvre aux saisonniers. Pour insuffisante que soit cette offre, il n'en reste pas moins qu'elle établit un nouveau cadre d'action collective qui intègre dans le rapport salarial la question du logement et des conditions de vie hors travail. Dans cet esprit, la charte signée par les acteurs publics et privés atteste de cette volonté partagée de « moraliser » le travail saisonnier et par là, de le rendre plus attractif et porteur d'expériences professionnelles plus valorisantes. Il s'agit certes d'un texte qui n'oblige pas et dont l'irrespect, en tant que tel, n'entraîne pas de sanctions pénales mais qui construit un nouveau référent légitime à rebours des tolérances antérieures à l'égard de comportements prédateurs de certains employeurs.

4. L'action collective facilitatrice : incomplétude et ouverture d'un jeu négocié

Ce mode d'action témoigne de deux caractéristiques majeures de l'action publique :

- D'une part, la nécessité d'associer, par le biais de tours de table successifs, de nombreuses parties prenantes à la construction des problèmes à traiter puis à l'élaboration de possibles démarches partagées, à rebours de l'action publique volontariste qui, de fait, repose sur la technique du « coup d'Etat » (Padioleau, 1994), telle qu'on l'a vue à l'œuvre avec le CPE.

- D'autre part, l'hétérogénéité des situations à prendre en compte et, de ce fait, la nécessité de parvenir à adapter les propositions et les règles par un recours élargi à la connaissance et à l'expertise.

Une action procédurale inscrite dans un partenariat social « assisté »

Cette forme d'action ouvre sur d'autres formes d'actions collectives, notamment régulatrices ou entrepreneuriales (voir ci-dessous). En effet, elle est frappée d'incomplétude, puisqu'elle visera à ouvrir la possibilité d'actions plus ciblées et retenues à des configurations d'acteurs en position de construire des projets d'action à des coûts de transaction et de coordination acceptables. Ces « investissements de forme » ouvrent les possibles à la condition que la procéduralisation ne devienne pas une fin en soi (de Munck, 2002), sans réelles perspectives de débouchés concrets.

Pour une large part, les accords nationaux sur la formation tout au long de la vie ainsi que les accords tripartites de branche en région PACA relèvent de ce modèle type (Méhaut, Verdier 2005). La nature procédurale de ces accords sectoriels traduit le souci des négociateurs d'opérationnaliser les règles sectorielles en fonction des marchés du travail locaux et des spécificités d'entreprise. Dans les secteurs diffus sur le territoire national et marqués par la présence de très nombreuses PME et TPE, les caractéristiques du marché du travail peuvent fortement diverger, non seulement d'une région à l'autre, mais d'un bassin d'emploi à l'autre. Ainsi dans le BTP, un accord national renvoie aux fédérations régionales le soin de négocier, éventuellement dans un cadre tripartite, des accords spécifiques afin de concrétiser les « orientations nationales ». En PACA s'est scellée une rencontre entre cette stratégie de branche et des plans de développement de l'emploi initiés par les acteurs publics régionaux.

Mais ce tripartisme procédural multi-niveaux est à la fois ambitieux et lui-même incomplet. Ambitieux, il l'est à plusieurs titres, puisqu'il s'agit de structurer et de légitimer, d'une manière croisée, des acteurs régionaux privés (des fédérations d'employeurs par exemple) et publics, comme la Région, laquelle prétend intégrer des domaines d'actions jusqu'alors disjoints, la formation, l'emploi et le travail et ériger en bien commun des problèmes de main d'œuvre qui sont d'abord privés tels que des difficultés quantitatives et qualitatives de recrutement. Sont en cause tant les contenus de formation que l'attractivité des conditions d'emploi et de travail. Le risque collectif est lié à l'indisponibilité de ressources qui briderait la réalisation de projets d'employeurs et priverait la région d'opportunités d'emplois et donc d'une possible réduction de l'exposition des salariés aux risques de chômage. Cependant malgré le caractère parfois très explicite des échanges politiques (Pizzorno, 1977) au niveau régional – par exemple revaloriser les salaires pour rendre les emplois plus attractifs et donner ainsi pleinement leur sens aux investissements publics en formation initiale et continue –, un tel dispositif ne saurait être complètement « prêt à l'emploi ». Il revient aux protagonistes locaux de la relation salariale ainsi qu'aux acteurs publics de se saisir de ces ressources pour donner corps à des projets de développements économiques.

Des relations professionnelles structurées autour de la définition des problèmes collectifs

En tout état de cause, la nécessité de définir des règles procédurales légitimes ré-active les relations professionnelles. Ceci dit on n'en revient pas, pour autant, à l'action revendicative classique. Il s'agit plutôt de faire émerger des problèmes en s'appuyant sur la production de connaissances idoines, afin de limiter les risques ultérieurs de défaillance de l'action collective. Par exemple, cette orientation se concrétise par l'identification dans chaque branche de catégories cibles des politiques de formation tout au long de la vie, pour en faire les destinataires privilégiés des ressources collectives en la matière. Cela nécessite la mise en place d'instruments de connaissance par le biais d'enquêtes ad hoc et d'observatoires

permanents. La qualité de la veille statistique sur l'émergence de (nouvelles) populations à risques est en soi l'une des conditions déterminantes de la viabilité de ces dispositifs procéduraux.

5. L'action collective entrepreneuriale : construire des actifs spécifiques dans un espace circonscrit

Cette forme d'action collective concerne des enjeux et des risques plus étroitement définis : un territoire d'action, une catégorie d'entreprise au sein d'une activité économique, ou encore le croisement de ces deux dimensions. La construction du projet de développement mobilise et engage des configurations d'acteurs beaucoup plus proches de la décision économique et, de ce fait, plus restreintes. C'est tout à fait explicite dans le cas de La Ciotat (construction et réparation de navires de plaisance), puisqu'il s'agit de faire de l'association de développement local « une entreprise virtuelle avec une gestion par projets ». Parmi les accords nationaux de branche sur la formation tout au long de la vie, celui conclu dans les assurances s'apparente à cette démarche entrepreneuriale : son objectif premier est de constituer un « outillage d'appui à la gestion prévisionnelle des ressources humaines et au développement de la gestion des compétences » au sein des marchés internes d'entreprise. Le programme intégré territorial (PIT) de Sablé sur Sarthe est un autre exemple, encore inachevé, d'une telle approche entrepreneuriale, en l'occurrence portée par deux acteurs majeurs : la communauté de communes et un club d'employeurs.

La nécessité de conforter les projets de développement par le recours à l'expertise s'avère être d'autant plus indispensable que les enjeux sont en soi et pour chaque partie fort complexes, et que les acteurs locaux ne disposent pas en ce domaine, ni d'expérience, ni d'opérateurs privilégiés à leur disposition. D'où l'adossement à des ressources externes déjà constituées : des observatoires de branche ou encore, dans le cas de l'Agefos Pme, un cabinet de consultants qui applique, avec en principe des traductions spécifiques, une méthodologie pré-existante.

La création de valeur ou, plus généralement, le succès économique entraîne ou même légitime aux yeux de certains acteurs – tant publics que privés d'ailleurs – l'éviction de la représentation des salariés : une démarche paternaliste – d'origine privée – ou tutélaire – d'obédience publique (par exemple une administration représentant « par nature » l'intérêt général et prétendant, dès lors, représenter aussi l'intérêt des salariés) – tend à se substituer à la négociation formalisée. Cette dérive tient à la proximité entre la formation et les enjeux stratégiques des entreprises rabattait le dialogue social sur la consultation et parfois même, sur une simple information (voir Brochier, Verdier, 1998).

6. L'action collective à visée opportuniste : juxtaposer les intérêts individuels

Cette configuration paradoxale, puisqu'elle revient à dé-institutionnaliser les relations entre agents, est proche de la « convention de l'Etat absent » de Salais (1998). Les autorités politiques, quel que soit leur niveau d'intervention – local, national, européen –, organisent leur retrait pour laisser place au marché.

L'incitation fiscale au centre

Par des mesures exorbitantes du droit commun, ce type de dispositif vise à compenser, en principe temporairement, les effets dé-structurants d'un risque territorial de sous-investissement industriels et commerciaux. La zone d'entreprises défiscalisée constitue une figure emblématique de ce retrait. La création quasi-officielle d'effets d'aubaine répond à la dévalorisation brutale de spécialisations productives – telle la construction navale à La Ciotat – dont la préservation, même partielle, avait été jugée excessivement coûteuse par les collectivités publiques. Il s'agit de substituer à des sociétés locales constituées autour de la mono-industrie des collections d'entreprises aptes à embaucher, à distribuer des revenus et

ainsi à (re)constituer du lien social, là où un chômage de masse durable mettrait en cause la cohésion territoriale.

Ces dispositifs sont triplement transitoires : ils favorisent le passage de systèmes intégrés d'emploi et de socialisation antérieurs, porteurs de fortes identités professionnelles – la navale –, à des rassemblements de circonstances d'intérêts très hétérogènes et donc sans projet collectif partagé ; les avantages fiscaux et autres consentis par l'Etat et les collectivités territoriales en vue d'attirer de nouvelles activités ne sont pas pérennes ; le retour inéluctable dans le droit commun appelle la constitution progressive de capacités endogènes de développement.

Emergence progressive d'un intérêt collectif

Cette tentative de reconstruction d'une société locale autour d'opportunités marchandes fait néanmoins progressivement émerger des intérêts collectifs. Ceci dit leur formulation ne témoigne pas de la formation d'une identité de projet mais simplement d'attentes communes vis à vis de la mise à disposition par les autorités locales d'infrastructures de base et de services essentiels : viabilisation de terrains, gestion des déchets, moyens de transport collectifs, aides à la conciliation vie de travail – vie familiale etc ...

Cette qualité des services constitue un complément, de plus en plus important au fil du temps, de l'attractivité fiscale originelle. Dès lors émergent des acteurs collectifs qui ont vocation à représenter les « collections d'entreprises » vis à vis des collectivités publiques, en d'autres termes, il s'agit ainsi de susciter une véritable activité de lobbying. Tournée initialement et prioritairement vers la promotion externe de l'attractivité fiscale par l'entremise des agences publiques, l'action collective cherche à traiter préventivement différentes questions relatives à la main d'œuvre, en partant de questions périphériques à la relation salariale – moyens de transports - pour concerner progressivement des éléments centraux, telles la formation et la prévention des risques professionnels. Mais fondamentalement, la gestion des risques sociaux reste fondée sur la capacité à attirer rapidement de nouvelles activités en cas de départ ou de fermeture d'établissements afin de préserver la cohésion d'ensemble du territoire.

Conclusion

La pluralité des régimes résulte de la diversité des finalités de l'action collective pour prévenir les risques de l'emploi et du travail : suppléer, réguler, faciliter, entreprendre et inciter. A l'exception de la dernière modalité, elle témoigne de la différenciation croissante d'une régulation conjointe (Reynaud, 1989) qui s'efforce de limiter les effets déstabilisants de l'affaiblissement des protections antérieures et de démarches unilatérales des employeurs.

Sur chacune des scènes du dialogue social, se joue une co-construction des acteurs, des instruments d'action, et des principes politiques invoqués. C'est du moins l'acception que nous donnons à une approche en terme de régime d'action. Par delà la diversité des dispositifs, une tendance se dégage cependant : c'est souvent en s'affranchissant des formalismes de la négociation collective classique (Jobert 2005), de ses espaces balisés et de ses routines, que les acteurs des relations professionnelles sont en mesure d'avancer vers une reconstruction de la prise en charge des risques sociaux. De ces éléments, découle le constat d'une « dé-hiérarchisation » des acteurs et de leurs logiques respectives d'action, qui provoque une banalisation des acteurs publics, plus particulièrement des représentants de l'Etat

Plus concrètement, tout dispositif de protection est peu ou prou fondé sur une clôture de l'espace d'action afin de prévenir plus efficacement l'incidence de risques excessifs. Plus les enjeux sont substantiels, plus la clôture sera effective et le projet bien souvent piloté par un couple d'acteurs initiateurs et coordonnateurs (Administration du travail et communauté de communes pour la MTS, Club d'employeurs et communauté de communes à Sablé ...) ; plus

la dimension procédurale prévaut, plus le jeu s'ouvre et se prolonge par diverses médiations, territoriales notamment, plus les risques d'enlèvement sont forts, surtout si les compétences techniques et organisationnelles des acteurs sont faibles.

Sur les diverses scènes territoriales, les dispositifs d'action collective tentent, par l'entremise de la concertation et de la négociation, d'intégrer interventions publiques et privées dans des projets partagés de développement territorial, afin de construire un intérêt collectif à mutualiser les risques de l'emploi. Sur un plan technique, cette convergence passe par une intégration progressive du traitement des différents types de risques – obsolescence des compétences, perte d'emploi et rupture des trajectoires professionnelles, précarité récurrente, mise en jeu de la santé au travail ... : elle essaie, avec difficulté, de rompre avec les cloisonnements qui segmentent et rythment l'action publique dans le domaine de la relation salariale : la bataille pour l'emploi a souvent fait peu de cas des conditions de travail, qu'il s'agisse des répercussions de la précarité sur la santé au travail (Moulin et alii, 2005) ou de la recherche d'une flexibilité organisationnelle tendue vers la recherche de compétitivité globale et faisant peu de cas de l'intensification du travail qu'elle engendre (voir Askenazy 2004).

Toute la question est de savoir si les apprentissages institutionnels et organisationnels des acteurs territoriaux seront suffisants pour prévenir de nouvelles défaillances de l'action publique : complexification des agencements institutionnels, croissance des coûts de transaction, négociations purement procédurales et, au bout du compte, opacité croissante, ce qui irait à rebours des vertus du « gouvernement par contrat » (Gaudin, 1999). La gouvernance multi-niveaux ouvre le jeu et favorise des appropriations locales mais peut aussi accroître les risques de « crise de la gouvernabilité » (voir Verdier, Vion, 2005). L'interrogation sur l'efficacité est d'autant plus légitime que le processus de déhiérarchisation des acteurs, doublée de retours périodiques sur le devant de la scène de l'Etat volontariste, engendre une sorte d'insécurité institutionnelle qui fragilise les montages institutionnels promus par les acteurs territoriaux et professionnels.

Références

- Askenazy, P., 2004, *Les désordres du travail. Enquête sur le nouveau productivisme*, Seuil, La république des idées.
- Boltanski L., Thévenot L., 1991, *De la Justification. Les Economies de la Grandeur*, Paris, Gallimard.
- De Munck J., 1997, « Normes et procédures : les coordonnées d'un débat », in De Munck (J.), Verhoeven (M.), *Les mutations du rapport à la norme*, Bruxelles, De Boeck, 25-63.
- Duclos L., Mériaux O., 2005, « L'Etat et l'agencement des intérêts collectifs : vers un renouveau des approches institutionnalistes ? », à paraître en 2007 in Duclos L., Groux G., Mériaux O. "*Le Politique et la Dynamique des Relations Professionnelles*", LGDJ.
- Ewald (F.), Kessler (D.), 1999, « Les noces du risque et de la politique », *Le débat*, 55-72.
- Gaudin J-P., 1995, *Politiques de la ville*, PUF, Paris.
- Gaudin J-P., 1999, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Science-Po.
- Jobert A. (coord.), 2005, *Les nouveaux cadres du dialogue social : l'espace européen et les territoires*, rapport pour le Commissariat général du Plan, miméo.
- Lallement M., Mériaux O., 2001, « " Tout n'est pas contractuel dans le contrat... " : relations professionnelles et action publique à l'heure de la " Refondation sociale " », *L'année de la régulation*, n°5, 171-210.

Massardier G. (2003) « *Politiques et actions publiques* », Science Politique U, Armand Colin, Paris.

Méhaut P, Verdier E., 2006, Recomposition de l'action publique et émergence de nouvelles scènes de négociation sociale ? L'exemple de la formation professionnelle à paraître en 2007 in Duclos L., Groux G., Mériaux O. "*Le Politique et la Dynamique des Relations Professionnelles*", LGDJ.

Moreau M-A., 2006, "Normes sociales, droit du travail et mondialisation, confrontations et mutations", Dalloz.

Morin M-L., 2000, « Le risque de l'emploi », *La revue de la CFDT*, n°30, 18-26

Moulin J-J., Dauphinot V., Dupré C., Sass C., Labbe E., Gerbaud L., Guéguen R., 2005, « Inégalités de santé et comportements : comparaison d'une population de 704 128 personnes en situation de précarité à une population de 516 607 personnes non précaires, France, 1995-2002 ». *Bulletin épidémiologique hebdomadaire* n° 45, Institut français de la veille sanitaire.

Padioleau J-G., 1994, "Pour qui sonne le glas ? ", Préface à Bezes, P. "*L'action publique volontariste, analyse d'une politique de délocalisation*", L'Harmattan, Paris.

Pizzorno A., 1978, « Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict », dans Crouch C. and Pizzorno A. (eds.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe*, vol. 1, London, Macmillan, 277-298.

Ramaux (C.), 2003, « L'Etat social à l'épreuve du risque », in Eydoux (A.), Ramaux (C.), Thévenot (N.) *L'Etat social à l'épreuve du risque. Entre segmentation et politiques publique*, rapport de recherche, Paris MATISSE.

Reynaud J-D., 1989, *Les règles du jeu*, Armand Colin, Paris.

Rychen F., Pivot A., 2002, *Gérer les risques collectifs* (sous la direction de), éditions de l'Aube.

Salais R., 1998, « Action publique et conventions : état des lieux » in Commaille J. et Jobert B. (eds.) *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ.

Thévenot L., 2006, *L'action au pluriel, sociologie des régimes d'engagement*, La Découverte, 2006.

Verdier E. Conventions et régimes d'action en matière de R&D et d'innovation : les modalités sociétales de construction du bien commun. In Eymard-Duvernay F. (ed). *L'économie des conventions, méthodes et résultats. Tome 2 : Développements*. Paris : La Découverte, 2006. (Recherches). p. 421-437.

Verdier E. and Vion A., 2005, "Mix of contracts or contractual mix-up ? The coordination of public intervention on access to work in France", *International Journal of Public Policy* n° 1-2, 161-184.